

BAB 1

A. Latar belakang

Pertumbuhan kota di negara-negara yang sedang berkembang telah menjadi sangat klise, Walaupun kenyataan menunjukkan bahwa perencana dan pengelola perkotaan telah berusaha mengatasinya. Dalam periode antara 1950-1990, jumlah penduduk kota di dunia telah meningkat lebih kurang tiga kali lipat, yaitu dari 730 juta menjadi 2,3 milyar. Antara tahun 1990-2020 angka ini akan menjadi dua kali lipat, Melewati 4,6 milyar. 93% dari jumlah itu akan terjadi di dunia yang sedang berkembang. Artinya, lebih dari 2,2 milyar penduduk akan tinggal di kota-kota kumuh di dunia ketiga.¹ Pertumbuhan penduduk di kota di dunia menjadi suatu persoalan yang penting, dimana pertumbuhan penduduk di kota selalu mengalami pertumbuhan yang signifikan setiap tahun. Hal ini tentu menyebabkan berbagai masalah sosial, seperti terjadinya ledakan penduduk yang menyebabkan daya tampung kota menjadi meluap. Ledakan penduduk ini berimbas kepada berkurangnya lahan pemukiman sehingga banyak ruang terbuka hijau yang akhirnya beralihfungsi menjadi kawasan pemukiman. Akibatnya kota semakin meluas tanpa batasan yang jelas dan hilangnya desa-desa ke dalam kota.

Kebutuhan akan pemukiman merupakan masalah yang serius dan umum terjadi diseluruh dunia, termasuk di Indonesia dimana masalah ini masih menjadi masalah klasik yang membutuhkan program serta inovasi dalam penataan dan penanggulangannya. Salah satu masalah yang umum dalam penyediaan pemukiman adalah pemukiman kumuh, lingkungan pemukiman kumuh telah lama

¹ Achmad,Nurmandi.2014.*Manjemen Perkotaan*.Yogyakarta:JKSG .Hal 9

menjadi pusat kemiskinan. Proses terbentuknya pemukiman kumuh dimulai dengan dibangunnya perumahan oleh sektor non-formal, baik secara perorangan maupun dibangun oleh orang lain. Pada pembangunan oleh sektor non-formal tersebut mengakibatkan munculnya lingkungan perumahan kumuh, yang padat, tidak teratur dan tidak memiliki prasarana dan sarana lingkungan yang memenuhi standart teknis dan kesehatan.²

Masrun dalam Barbara memaparkan bahwa pemukiman kumuh mengacu pada aspek lingkungan hunian atau komunitas. Permukiman kumuh dapat diartikan sebagai suatu lingkungan pemukiman yang telah mengalami penurunan kualitas atau memburuk baik secara fisik, sosial ekonomi maupun budaya, yang tidak mungkin dicapainya kehidupan yang layak bagi penghuninya, bahkan dapat pula dikatakan bahwa penghuninya benar benar dalam lingkungan yang sangat membahayakan kehidupannya. Pada umumnya pemukiman kumuh memiliki ciri-ciri tingkat kepadatan penduduk yang sangat rendah, tidak memadainya kondisi sarana dan prasarana dasar, seperti halnya air bersih, jalan, drainase, sanitasi, listrik, fasilitas pendidikan, ruang terbuka/rekreasi, fasilitas pelayanan kesehatan dan perbelanjaan.³

Permukiman kumuh seringkali kotor, dimana fasilitas yang tersedia tidak layak untuk di gunakan tidak ada akses terhadap air bersih sehingga masyarakat yang tinggal disana sering menggunakan air kotor untuk aktivitas sehari-hari. kualitas drainase juga cenderung rendah terkadang di perburuk dengan kebiasaan masyarakat membuang sampah di saluran drainase sehingga ada penumpukan

² Siswono, Yudhosono. 1991. *Rumah untuk seluruh Rakyat*. Jakarta: Bharakerta. Hal: 35.

³ Barbara, Patricia. 2014 "clustering kawasan kumuh di kawasan pusat kota Surabaya" *Jurnal teknik pomits*, Vol: 3:2, Surabaya.

sampah di sana. Tidak adanya sarana rekreasi seperti ketersediaan RTH atau pun pusat pelayanan kesehatan juga menjadi ciri khas lingkungan kumuh.

Permukiman kumuh terdiri dari beberapa aspek yaitu; tanah atau alam, perumahan, komunitas, sarana dan prasarana dasar yang terjalin dalam satu kesatuan sistem sosial, ekonomi, dan budaya, baik dalam ekosistem lingkungan kumuh maupun pada ekosistem kota.⁴ Permukiman kumuh banyak terdapat di sepanjang ekosistem sungai dimana keberadaannya merusak area konservasi. Orang-orang yang tinggal disana juga mempunyai tingkat pendidikan rendah dan kemiskinan telah menjadi budaya yang mengakar selama bertahun-tahun.

Pertama penyebab pemukiman kumuh di Indonesia sendiri adalah adanya arus urbanisasi. Semakin cepat irama perkembangan suatu kota akan semakin cepat pula memudar atau lenyapnya desa-desa di dalam kota. Urbanisasi dalam arti penyebaran kebudayaan bukan hanya terjadi dalam masyarakat kota itu sendiri (*intra society*) atau dari kota ke desa, tetapi juga antar kota dengan kota bahkan meluas ke luar batas-batas negara.⁵ Cepat atau lambatnya proses urbanisasi sendiri tergantung dari ketersediaan sarana dan prasarana kota, semisal lancar atau tidaknya jaringan komunikasi, transportasi dan tidak adanya isolasi terhadap kehidupan sosial, budaya atau geografik. Urbanisasi telah menambah volume penduduk di suatu kota, sehingga menyebabkan berkurangnya lahan pemukiman yang akhirnya mau tidak mau mengalih fungsikan lahan pertanian menjadi lahan pemukiman. Sering kali kita jumpai kaum urban tersebut tidak mempunyai keahlian yang cukup untuk mencari pekerjaan yang layak. Akibatnya banyak dari mereka juga tidak sanggup mencari pemukiman yang memadai, solusi dari

⁴ Sastra, Suparno. 2013. *Perencanaan dan Pengembangan Perumahan*. Jakarta: Andi Publisher. Hal:114

⁵ Sapari Imam Asy'ari. 1993. *Sosiologi kota dan desa*. Surabaya: Usaha Nasional. Hal:41

masalah tersebut adalah dengan mendirikan bangunan liar di Bantaran Sungai atau rel kereta api dan membentuk pemukiman kumuh.

Fenomena urbanisasi menyebabkan pertumbuhan wilayah perkotaan yang semakin luas, sehingga akan mempengaruhi struktur fisik Kota dimana tidak hanya bagi Kota besar tetapi juga bagi Kota kecil. Urbanisasi menghasilkan perubahan, baik konstruktif maupun deskriptif yang bergantung pada berbagai faktor, diantaranya daya dukung kota, terutama daya dukung fisik dan ekonomi, kualitas para urbanit, terutama dalam segi pendidikan dan keterampilan berwiraswasta, serta kebijakan pemerintah setempat dan kebijakan nasional mengenai tata kota dan tatanan pedesaan.⁶

Karena sempitnya kesempatan-kesempatan kerja di daerah-daerah miskin tersebut, maka akan terjadi perpindahan tenaga kerja di daerah miskin tersebut, maka akan menjadi perpindahan tenaga tenaga kerja yang masih muda, yang berjiwa dinamis, dan yang mempunyai pendidikan yang lebih baik sehingga yang tinggal di daerah miskin adalah yang produktivitasnya rendah.⁷

Selain itu kurangnya respon pemerintah kota dalam merencanakan dan membangun prasarana pada daerah perkembangan pemukiman baru menjadi penyebab ke dua. Hal ini membuat masyarakat secara swadaya memecah bidang tanah dan membangun pemukiman baru. Padahal hal ini tidak didasari oleh pengetahuan oleh *site plan* yang memadai. Tentunya hal ini menyebabkan terjadinya tata letak kavling dan fasilitas pemukiman yang tidak teratur. Masyarakat pada umumnya tidak mengerti ambang batas dan daya tampung

⁶ Bintarto R. 1994. *Urbanisasi dan permasalahannya*. Jakarta, Ghalid Indonesia. Hal: 70

⁷ Arsyad L. 2000. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Derah*. Yogyakarta:DPPEE. Hal: 130

sebuah lingkungan, Sehingga lingkungan tersebut terus-menerus disesaki pemukiman menjadikan hunian saling berhimpitan

Perencanaan tata ruang kota selama ini masih saja cenderung terlalu berorientasi pada pencapaian tujuan ideal berjangka panjang, yang sering kali meleset akibat banyaknya ketidakpastian. Disisi lain terdapat jenis-jenis perencanaan yang disusun dengan landasan masalah secara *ad hoc* yang berjangka pendek, kurang berwawasan luas, sering dilupakan bahwa *short term gain* akan berakibat pada *long term pain*⁸. pertumbuhan dan pembangunan kota seringkali juga tidak terkendali dan mengabaikan aspek lingkungan. Pertumbuhan Kota selain bertumpu pada pertumbuhan ekonomi harusnya juga memperdulikan keseimbangan lingkungan, keserasian atau keseimbangan ekologi. Penting pula pembangunan kota menekankan pada kekentalan komunitas agar tidak terjadi kesenjangan sosial. Pertumbuhan Kota yang tidak terkendali biasanya berada di zona pusat-pusat industri dan perdagangan .

Pada zona ini biasanya ditandai dengan antara lain munculnya gedung yang perkasa, menjulang tinggi dan berderet sepanjang jalurnya seolah tiada celah lagi. Jika terdapat celah pada bangunan gedung akan tampak pemukiman darurat dengan bangunan yang berjubel tidak teratur, sangat antagonis dengan sebelahnyanya.⁹

Pusat penelitian dan pembangunan permukiman mengklasifikasikan tingkat kekumuhan menjadi tiga tipe kawasan kumuh embrio, transisi, dan massif.¹⁰ Oleh karena itu terdapat berbagai jenis penanganan terhadap lingkungan kumuh. seperti

⁸ Eko budihardjo. 2005. *Kota Berkelanjutan*. Bandung:PT.Alumi. Hal: 10

⁹ Sapari Imam Asy'ari. 1993. *Sosiologi Kota dan Desa*. Surabaya, Usaha Nasional : 109

¹⁰ Sabbaruddin, Arief. 2016. *Paradigma Perumahan dalam Pemukiman*. Jakarta, Penerbit Erlangga.Hal :120

jenis lingkungan kumuh embrio memerlukan penanganan yang lebih ringan dari jenis pemukiman kumuh transisi dan seterusnya.

Pemukiman kumuh perkotaan adalah hal yang unik dengan segala problematika sosialnya seperti tidak terjaminnya kualitas hidup yang layak sehingga masalah seperti kesehatan bahkan kejahatan adalah hal yang mudah di temui. Dalam pemukiman kumuh pun biasanya di ikuti pula dengan gaya hidup yang tidak tertib seperti pendirian bangunan liar di sekitar bantaran sungai dan di sekitar rel kereta api, membuang sampah sembarangan maupun aksi bersih diri dan buang hajat di sungai yang tentunya ini tindakan yang tidak sehat dan mencemari lingkungan. Dalam hal estetika pemukiman kumuh juga mengotori wajah perkotaan, sehingga lingkungan perkotaan menjadi tidak indah dan kotor. Untuk itu pemerintah diharuskan mampu menciptakan berbagai inovasi baru yang mampu mengendalikan pertumbuhan lingkungan kumuh, tentunya inovasi yang diterapkan harus selalu di perbaharui sampai menemukan model yang terbaik, mengingat pemukiman kumuh merupakan salah satu permasalahan yang dinamis. Karena itu, masalah perkotaan itu perlu ditangani melalui berbagai kebijakan, srategi, perencanaan, dan perancangan yang terpadu yang dilaksanakan secara konsisten di masa datang.¹¹

Menurut data Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Ditjen Cipta Karya, total permukiman kumuh di Indonesia pada tahun 2016 adalah sekitar 38. 431 hektar. Dengan rincian 23. 437 hektar berada di wilayah perkotaan dan 11. 957 hektar di pedesaan. Sedangkan pada tahun 2014 pemukiman kumuh

¹¹ Eko Budihardjo. 2004. *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*. Bandung: PT.Alumi Hal:95

di Indonesia adalah seluas 37.407 hektar atau sekitar 10% dari total luas wilayah Indonesia dan tersebar sekitar 3.826 kawasan.¹²

Jika dilihat dari data diatas pemukiman kumuh di Indonesia memang telah berkurang, namun berkurangnya tidak begitu signifikan . Masih sering kita jumpai pemukiman kumuh di berbagai tempat yang terkadang memang seolah di biarkan oleh pemerintah. Tidak terkecuali di Kota Malang, sebagai Kota terbesar kedua di Jawa Timur setelah Surabaya dengan luas 252,10 kilometer persegi adalah hal yang wajar jika Kota Malang menjadi daerah destinasi untuk para pencari kerja, pelajar maupun wisatawan. Dampak positifnya memang pertumbuhan ekonomi di Malang terus mengalami perkembangan, namun juga berimbas negatif karena lahan yang semula menjadi lahan terbuka hijau semakin tergerus untuk di jadikan pemukiman. Letak pemukiman pun tidak sesuai dengan aturan dan juga himbauan oleh pemerintah, sebagai contoh di Daerah Klojen yang rata-rata pemukimannya terletak di bantaran sungai.

Luas kawasan kumuh di Kota Malang sesuai Surat Keputusan Wali Kota Malang Nomor 188.45/86/35.73.112/2015 tahun 2015 mencapai 608,6 hektare. Kelurahan yang wilayah kumuhnya terluas berada di Bareng (81,56 ha); disusul Ciptomulyo (62,6 ha); Penanggungan (53,01 ha); dan Kasin (48,20 ha). Sementara jika dirinci per kecamatan, kawasan kumuh terbanyak di Kecamatan Klojen (346,51 ha); Sukun (132,8 ha); Kedungkandang (72,9 ha); Lowokwaru (31,35 ha); dan Blimbing (25,04 ha).¹³

¹² Pitoko Aji *catat kawasan kumuh indonesia lebih dari 38.000* <http://properti.kompas.com/read/2016/10/03/201515721/catat.kawasan.kumuh.indonesia.lebih.dari.38.000.hektar> diakses pada 6 Januari 2017

¹³ Termaktub dalam SK Walikota Malang nomor 188.45/86/35.73.112/2015 Tahun 2015

Secara geografis, penataan ruang Kota Malang dapat di bagi ke dalam beberapa bagian, dimana di bagian selatan di gunakan sebagai kawasan perumahan karena letaknya di dataran tinggi. Di bagian tengah digunakan sebagai kawasan bisnis dan perindustrian, di bagian kawasan utara dan timur kawasan perindustrian dan perumahan, dan barat diperuntukkan sebagai kawasan perguruan tinggi dan perumahan baru. Kota Malang juga diapit beberapa sungai, yaitu sungai Brantas, Metro, Sukun, Bango dan sungai Ampung.

Kawasan kumuh di Kota Malang banyak terdapat di kawasan DAS sungai Brantas yakni sebagian Kelurahan Penanggungan, Samaan, Oro-Oro Dowo, Kidul Dalem, Polehan, Jodipan, Kotalama dan Mergosono. Dan pemukiman di sepanjang rel kereta api yakni Jodipan, Polehan, Kotalama, dan Mergosono.¹⁴ Kawasan kumuh di area ini tentu letaknya sangat membahayakan, karena bantaran Sungai rawan terjadi bencana. Apalagi kawasan DAS berantas yang volume airnya cukup besar saat terjadi banjir. Sungai Brantas juga memiliki siklus banjir tahunan, yakni siklus banjir 10 tahunan, 30 tahunan, dan 50 Tahunan.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang dasar tahun 1945 pasal 28H ayat 1 menyatakan bahwa Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Dengan adanya Undang-undang ini, maka sudah sepatutnya Pemerintah menjamin sebuah hunian di lingkungan yang layak bagi seluruh Rakyat Indonesia. Di Kota Malang sendiri hal ini di wujudkan dengan program KOTAKU yang merupakan bagian dari program 100-0-100, program ini sendiri adalah program turunan dari Pemerintah Pusat yang di

¹⁴ Roviana, Vivin. 2015. *Dampak pemukiman kumuh terhadap kelestarian lingkungan Kota Malang (studi penelitian di jalan Muharto Kel Jodipan Kec blimbing, Kota Malang)* vol 2. Hal 43

prakarsai oleh Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Ditjen Cipta Karya sesuai dengan amanat UU NO 17/2007 tentang RPJPN Kota tanpa pemukiman kumuh yang melahirkan RPJMN tentang pemukiman layak huni dan berkelanjutan. Amanat RPJMN 2015-2019 bidang perumahan dan pemukiman memprioritaskan sasaran kepada tercapainya pengentasan pemukiman kumuh perkotaan menjadi 0% yang akan selesai pada 2019. Tercapainya 100% pelayanan air minum bagi seluruh penduduk Indonesia, karena masalah air bersih terutama air minum masih menjadi permasalahan yang serius di Indonesia kebanyakan air minum perkotaan di sediakan oleh perusahaan air minum dengan harga yang cukup mahal. Dan sumber air minum alami seperti sumur atau sungai telah tercemar oleh perilaku masyarakat ataupun limbah industri. Jadi sangat penting bagi Pemerintah untuk membuat sebuah program untuk mengoptimalkan ketersediaan air minum. Peningkatan efisiensi layanan air minum sendiri disini dilakukan melalui penerapan prinsip hemat air. Selain itu prioritas dari RPJMN 2015-2019 juga penciptaan dokumen perencanaan infrastruktur pemukiman yang mendukung. Meningkatkan akses penduduk terhadap sanitasi layak (air limbah domestik, sampah dan drainase lingkungan) menjadi 100% pada tingkat kebutuhan dasar. Terakhir adalah meningkatkan keamanan dan keselamatan pembangunan gedung termasuk keserasian lingkungan

.Kota Malang sendiri menjadi salah satu pilot project untuk program ini. Pemerintah dalam hal ini Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman dan beberapa SKPD lain seperti BAPPEDA, Cipta Karya juga menggandeng CSR, serta perguruan tinggi dalam implementasinya. Pemerintah Kota Malang telah menargetkan di tahun 2019 Malang akan terbebas dari masalah pemukiman.

Dimana program ini telah di mulai dari tahun 2015. pada 2015 Pemkot Malang menuntaskan tiga kawasan seluas 59,85 ha di Polehan, Tulusrejo, dan Sukun. Sementara pada 2016, Pemkot Malang menggarap enam kawasan seluas 94,84 ha di Ciptomulyo, Sukun, Bandungrejosari, Tanjungsrejo, Bandulan, dan Purwantoro.¹⁵

Program penanganan untuk mengatasi pemukiman kumuh di Kota Malang yang sudah berjalan adalah adanya bedah rumah dan penataan pemukiman di daerah bantaran sungai, dimana rumah-rumah yang membelakangi sungai di rubah menjadi menghadap ke sungai untuk mengubah perilaku masyarakat. Sementara untuk masalah pemenuhan target perbaikan sanitasi, Pemkot sudah menyusun detail engineering design (DED) instalasi pengolahan air limbah (IPAL) komunal. IPAL komunal akan dibangun pada 2017 di Kelurahan Bakalankrajan, Sukun.¹⁶

Guna mensukseskan program pemerintah 100% layanan air bersih, dengan difasilitasi oleh Kementerian Pekerjaan Umum bersama Tim Interdep (Kementerian Keuangan dan BAPPENAS), Pemerintah telah memberikan Hibah Air Minum kepada Pemerintah Daerah untuk dapat memperluas cakupan pelayanan penyediaan air minum khususnya bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Sampai dengan saat ini, Pelanggan PDAM Kota Malang sudah mencapai 140.000 SR (Sambungan Rumah). Untuk katagori MBR sudah mencapai \pm 50.000 SR. Dan di tahun 2015 PDAM mentargetkan pasangan baru sebanyak 15.000 SR yang mana 12.800 pelanggannya masuk dalam kategori MBR. Untuk kriteria pelanggan yang termasuk MBR salah satunya adalah pelanggan yang memiliki

¹⁵ Info publik *Pemkot Malang optimis target bedah 1000 rumah tercapai*
<http://indonesiaberinovasi.com/read/2015/08/2805/pemkot-malang-optimis-target-bedah-1000-rumah-tercapai> diakses 19 maret 2017

¹⁶ Data DPUPR tahun 2016

daya listrik kurang dari 1.300 VA dan minimal 50% diantara target sasaran tersebut memiliki daya listrik 900 VA atau tidak memiliki sambungan.¹⁷

Di Kelurahan Sukun sendiri program ini di lakukan mulai tahun 2015, dimana tahun 2015 baru di buat proposal minatnya saja. Baru pada tahun 2016 mulai di lakukan tahap pengerjaannya, disini tahap pengerjaannya di bagi menjadi dua tahap. Tahap pertama yakni pengerjaan RW 06 yang di sebut dengan RTPLP (Rencana Tindak Penataan Lingkungan Permukiman), RW 06 di tetapkan sebagai prioritas mengingat statusnya sebagai permukiman terkumuh oleh internal kelurahan. RTPLP baru selesai pada 2017 ini, dengan membangun beberapa fasilitas dasar, bedah rumah dan penghijauan atau penambahan RTH.

Tahap kedua adalah RPLP (Renacan Penataan Lingkungan dan Permukiman), ini adalah rencana penataan lingkungan dari seluruh wilayah Kelurahan Sukun. Namun program ini belum terealisasi, hanya sebatas pengerjaan proposal, identifikasi kumuh dan pengajuan dana anggran ke pemerintah. Program ini belum terealisasi karena Kelurahan Sukun fokus ke RW VI dulu, yang di rasa butuh penanganan lebih. Baru kemudian pengerjaannya menyeluruh ke RW lain yang kebanyakan tidak membutuhkan penanganan yang signifikan hanya sedikit perbaikan. Pemerintah Kelurahan Sukun menargetkan penyelesaian seluruh kelurahan pada 2019. Untuk itu penulis ingin mengetahui tentang bagaimana Implementasi program KOTAKU dalam pengentasan lingkungan kumuh di Kota Malang.

¹⁷ Yusuf Waluyo Jati *PDAM Kota Malang butuh tambahan air 200 liter/detik*
<http://industri.bisnis.com/read/20160512/45/546801/javascript> diakses 19 maret 2017

B. Rumusan masalah

1. Bagaimana implementasi program KOTAKU di Kelurahan Sukun Kota Malang?
2. Apa permasalahan yang dihadapi Pemkot Malang dalam Implementasi Program KOTAKU di Kelurahan Sukun Kota Malang?

C. Tujuan penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Program KOTAKU di Kelurahan Sukun Kota Malang?
2. Untuk mengetahui Permasalahan yang dihadapi Pemkot Malang dalam Program KOTAKU di Kelurahan Sukun Kota Malang?

D. Manfaat penulisan

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangsih dalam dunia akademik dan perkembangan ilmu penegetahuan, khususnya di bidang sosial seputar kebijakan penuntasan masalah pemukiman kumuh perkotaan.

2. Manfaat praktis

- a. Bagi pemerintahan, dapat dijadikan rekomendasi dalam upaya pengentasan pemukiman kumuh perkotaan di Kota Malang.
- b. Bagi masyarakat, untuk mendapatkan informasi mengenai implementasi program KOTAKU di Kota Malang.

E. Definisi Konseptual dan Definisi Operasional

1. Definisi konseptual

Definisi konseptual adalah satuan arti yang mewakili sejumlah objek yang mempunyai ciri yang sama. Orang yang memiliki konsep mampu mengadakan abstraksi terhadap obyek-obyek yang di hadapi, sehingga obyek-obyek ditempatkan dalam golongan tertentu. Obyek-obyek di hadirkan dalam kesadaran orang dalam bentuk representasi mental tak berperaga. Konsep sendiri pun dapat dilambangkan dalam bentuk suatu kata.¹⁸ dengan demikian perlu peneliti definisikan beberapa konsep yang berkaitan dengan tema dalam penelitian ini diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan

Van meter dan van horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh indivisdu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.¹⁹

Selanjutnya van meter dan horn menjelaskan ada enam indikator yang mempengaruhi kinerja kebijakan:

1. Standart dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumberdaya
3. Karateristik organisasi pelaksana
4. Sikap para pelaksana
5. Komunikasi antara organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

¹⁸ Djamarah,saiful bahri.2008.*Psikologi Belajar*. Jakarta: rineka cipta, Hal:30

¹⁹ Winarno,Budi.2014.*Kebijakan Publik Teori Proses dan Studi Kasus*.Yogyakarta:CAPS.Hal: 147

6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik²⁰

Program ini akan memberikan dampak secara nyata untuk masyarakat apabila diimplementasikan. Maka penelitian ini akan berfokus pada tahap implementasi kebijakan. Kebijakan dalam penelitian ini adalah program KOTAKU dalam pemberantasan lingkungan kumuh di kota Malang dimana program ini merupakan program turunan dari ditjen cipta karya yang tertuang dalam RPJMN 2015-2019. Dimana program ini berfokus pada 100% air minum, 0% pemukiman kumuh, 100% sanitasi layak. Program 100-0-100 yang diharapkan mampu mengatasi permasalahan lingkungan kumuh yang merupakan design besar KOTAKU.

2. Kemiskinan perkotaan/ *Urban poverty*

Masalah kemiskinan merupakan masalah yang umum terjadi di kota-kota besar, kemiskinan selalu identik di kaitkan dengan ketidakmampuan/kerentanan dalam memenuhi kebutuhannya. Kemiskinan adalah masalah yang sangat kompleks yang di penaruhi banyak faktor seperti, tidak tersedianya lapangan pekerjaan, letak geografis, dan membludaknya jumlah penduduk.

Mc.Gee dalam Amelia masalah kemiskinan di perkotaan merupakan masalah laten dan kompleks yang implikasi sosial dan kebudayaannya bukan hanya melibatkan dan mewujudkan berbagai masalah sosial yang ada di kota yang bersangkutan saja atau menjadi masalah orang miskin di kota tersebut.²¹

Wilayah perkotaan yang semakin tumbuh dan berkembang juga menyebabkan berkembangnya heterogenitas yang menunjukkan perbedaan sosial

²⁰ Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar kebijakan publik*. Bandung: Cv. Alfabeta Hal: 12

²¹ Suparlan, parsudi. 2004. *Masyarakat dan kebudayaan perkotaan: perspektif antropologi perkotaan*. Cetakan I. Jakarta: Yayasan Pengembang Kajian Ilmu Kepolisian Hal: 5

penduduknya.²² Adanya heterogenitas juga menyebabkan adanya perbedaan antara satu kelompok dengan kelompok lain atau individu dengan individu lain dalam bidang ekonomi maupun sosial. Dimana hal ini tentu menyebabkan adanya kesenjangan sosial dan perubahan sektor pendapatan kota dari lahan yang banyak di gunakan sebagai pertanian berubah menjadi sektor industri maupun jasa.

3. Program KOTAKU

Berdasarkan ketentuan pasal 1 ayat 2 UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam prinsip Negara kesatuan republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pemerintah daerah mempunyai wewenang yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.²³ pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggara urusan pemerintah oleh daerah²⁴

Dalam pencapaian percepatan penanganan lingkungan kumuh, pemerintah pusat membuat program KOTAKU dimana program ini merupakan program turunan dari pemerintah pusat kepada pemerintah kota, ditjen cipta karya berkomitmen mewujudkan lingkungan permukiman di perkotaan yang layak huni dan berkelanjutan. Dengan meningkatkan akses 100% air minum, 0 %

²² Renggapratiwi, Amelia.2009. *Kemiskinan Dalam Perkembangan Kota Semarang: Karakteristik dan Respon Kebijakan*. Pogram Pasca Sarjana Universitas Diponegoro. Hal: 3

²³ Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar kebijakan publik* bandung : alfabeta Hal:7

²⁴ Termaktub dalam UU No 23 tahun 2014 pasal 7 (2)

pemukiman kumuh, 100% sanitasi layak, dimana 0 % ini wujudkan dengan program sendiri yakni KOTAKU.²⁵

Kondisi saat ini BPS tahun 2013, capaian air minum 67%, kumuh 11,6%, dan akses sanitasi layak 59%.²⁶ disini Ditjen Cipta Karya meyakini bahwa keberhasilan target program KOTAKU akan berhasil dengan peran aktif dan partisipasi pemda serta koordinasi stakeholders di daerah. Oleh karena itu pemerintah pusat menyiapkan program peningkatan kualitas permukiman di perkotaan (P2KP-KOTA) sebagai upaya strategis memperdayakan masyarakat dan memperkuat peran pemda dalam rangka percepatan target program KOTAKU dalam rangka pengentasan lingkungan kumuh.

2. Definisi operasional

Definisi operasional adalah suatu definisi mengenai variable yang di rumuskan berdasarkan karakter-karakteristik variable tersebut yang dapat diamati.²⁷ Adapun variable-variable yang di definisikan secara operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi Kebijakan KOTAKU dalam mengatasi permukiman kumuh
 - a. Standart dan tujuan kebijakan, program KOTAKU di tujukan kepada beberapa kota atau kabupaten untuk memenuhi permukiman yang layak dan memberantas permukiman kumuh.
 - b. Sumberdaya, di bagi menjadi dua yakni sumberdaya manusia dan keuangan. pertama sumberdaya manusia program ini di laksanakan oleh instusi Pemerintah yakni DISPERKIM yang bekerja sama bersama SKPD lain dan aktor-aktor di kelurahan, masing-masing kota maupun kabupaten

²⁵ Termatub dalam RPJMN 2014-2015

²⁶ <https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/176> Diakses pada 10 February 2017

²⁷ Azwar, saifuddin. 2003. *Rehabilitas dan validitas*. Yogyakarta: pustaka pelajar. Hal:74

memiliki beberapa tim pelaksana. Pada awalnya yang menjadi *Leading sector* DPUPR namun karena perubahan SOTK pada tahun 2016 maka kewenangan di berikan kepada DISPERKIM dengan kewenangan mengkoordinasi anggaran dari APBN dan APBD. Kedua adalah sumber daya keuangan berasal dari APBD kota, APBD provinsi, APBN dan swadaya masyarakat.

- c. Komunikasi, Dalam hal ini komunikasi dilaksanakan oleh DISPERKIM
- d. Disposisi pelaksanaan terhadap kebijakan, dalam hal ini peneliti akan melihat terkait sikap, pemahaman dan tanggapan dari DISPERKIM Kota Malang terhadap kebijakan tersebut.
- e. Struktur birokrasi, disini peneliti melihat struktur birokrasi dari DISPERKIM Kota Malang dan BKM Kelurahan Sukun berdasarkan tugas pokok dan fungsinya.
- f. Pengaruh lingkungan Sosial, Ekonomi, Politik. Dalam hal ini peneliti hendak melihat bagaimana lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik mempengaruhi keberhasilan kebijakan.

2. Masalah implementasi program KOTAKU

Tak dapat di pungkiri dalam Implementasi sebuah Program pasti menemui kendala atau hambatan-hambatan. Penelitian ini akan mencoba mencari tahu kendala dalam penerapan program KOTAKU di Kota Malang.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara atau jalan untuk memperoleh kembali pemecahan terhadap segala permasalahan.²⁸ Sedangkan menurut Arikunto, metode penelitian ialah cara yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data penelitiannya, seperti wawancara, observasi, tes maupun dokumentasi.²⁹ Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Sulisty-Basuki mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai berikut:

"Prosedur penelitian yang bertujuan untuk memperoleh gambaran seutuhnya mengenai suatu hal menurut pandangan manusia yang diteliti. Penelitian kualitatif ini berhubungan dengan ide, persepsi, pendapat, atau kepercayaan orang yang diteliti yang kesemuanya tidak dapat diukur dengan angka-angka".³⁰

Adapun mengenai uraian yang lebih lanjut dalam metode penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu masyarakat atau kelompok tertentu, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variable yang

²⁸ P. Joko Cipta. 2006. *Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: Rineka .Hal:2

²⁹ Arikunto, S. 2002. *Prosedur Suatu Penelitian: Pendekatan Praktek*. Edisi Revisi Kelima. Penerbit Rineka Cipta. Jakarta. Hal : 136

³⁰ Basuki, Sulisty. 2010. *Metode Penelitian*. Jakarta : Penaku. Hal:78

berkenaan dengan masalah dan unit yang sedang diamati.³¹ Di dalam penelitian ini peneliti akan menggambarkan tentang implementasi program KOTAKU, manfaat dan kendala serta strategi dalam penerapan program KOTAKU sebagai program penanganan lingkungan kumuh. Oleh karena itu peneliti mengambil studi di dinas pekerjaan umum kota malang yang merupakan SKPD yang menangani program KOTAKU .

2. Subjek Penelitian

Adapun subyek yang menjadi informan dalam penelitian ini yaitu :

- a. Kepala Dinas Perumahan Dan Kawasan Permukiman
 1. Untuk mengetahui penjelasan mengenai implementasi KOTAKU dilakukan di Kelurahan Sukun Kota Malang
 2. Untuk mengetahui permasalahan apa saja dalam Implementasi Program KOTAKU di Kelurahan Sukun Kota Malang
- b. Koordinator KOTAKU Kota Malang
 1. Untuk mengetahui penjelasan mengenai implementasi KOTAKU dilakukan di Kelurahan Sukun Kota Malang
 2. Untuk mengetahui permasalahan apa saja dalam Implementasi Program KOTAKU di Kelurahan Sukun Kota Malang
- c. Ketua BKM Kelurahan Sukun
 1. Untuk mengetahui penjelasan mengenai implementasi KOTAKU dilakukan di Kelurahan Sukun Kota Malang
 2. Untuk mengetahui permasalahan apa saja dalam Implementasi Program

³¹ Irawan soehartono.2004. *metode penelitian sosial*. Bandung: PT. Rosdya karya Hal:50

1. Sumber Data

a. Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari pihak pertama atau pihak yang memiliki kewenangan langsung yaitu

1. Kepala Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Malang melalui wawancara maupun observasi.
2. Koordinator KOTAKU Tingkat Kota
3. Ketua BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) Kelurahan Sukun.

b. Sekunder

Data sekunder merupakan data yang mendukung seluruh penelitian dimana ia juga menjadi pendukung bagi data primer yang mana data ini diperoleh dari pihak kedua, yaitu:

1. Peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah mengenai penanggulangan pemukiman kumuh.
2. Jurnal terkait penanggulangan pemukiman kumuh.
3. Buku bacaan
4. Berita cetak seperti Koran, majalah dan berita online dari internet.
5. Dokumen dari DISPERKIM umum dan Dinas terkait lainnya.
6. Buku Bacaan, Jurnal, maupun internet .

G. Teknik dan Instrument Pengumpulan Data

Data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian, karena data digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian. Adapun data tersebut diperoleh dari berbagai metode yang nantinya akan diolah dan dianalisis menggunakan suatu metode tertentu. Dalam penelitian ini metode penelitian yang digunakan adalah :

A. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara langsung dengan cara pengamatan terhadap obyek kajian. Menurut Hasan observasi ialah pemilihan, pengubahan, pencatatan & pengodean serangkaian perilaku dan suasana yang berkenaan dengan organisasi, sesuai dengan tujuan-tujuan empiris. ³²Observasi dilakukan secara langsung di DISPERKIM Kota Malang yang diharapkan bisa memberikan gambaran secara langsung mengenai Implementasi program KOTAKU di Kota Malang kepada peneliti. Mulai dari tahap awal berdirinya program KOTAKU dan bagaimana bentuk pelaksanaannya. Selain itu observasi juga perlu peneliti lakukan langsung terhadap masyarakat yang telah mendapatkan dan menggunakan jasa dari program KOTAKU. Sehingga nanti peneliti akan mengetahui bagaimana proses implementasi program, kendala, dampak yang dirasakan hingga strategi pemerintah dalam peningkatan program KOTAKU sebagai upaya mengatasi pemukiman kumuh di Kota Malang.

³² Hasan, M. Iqba.2002. *Pokok-pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. Ghalia Indonesia, Bogor. Hal : 85

a. Wawancara

Wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan tanya jawab, kemudian hasil wawancara tersebut dapat di konstruksikan menjadi suatu topic tertentu.³³ Peneliti akan melakukan wawancara kepada subyek penelitian, agar memperoleh data terkait implementasi program KOTAKU dalam penanganan pemukiman kumuh, yang nantinya akan diolah serta bertujuan untuk menemukan hubungan antara beberapa fenomena yang terjadi sehingga nantinya akan didapatkan kesimpulan dalam penelitian ini.

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah informasi yang berasal dari catatan penting baik dari lembaga atau organisasi maupun dari perorangan. Dokumentasi penelitian ini merupakan pengambilan gambar oleh peneliti untuk memperkuat hasil penelitian.³⁴ Sedangkan menurut Sugiyono, dokumentasi bisa berbentuk tulisan, gambar atau karya-karya monumental dari seseorang. Dalam penelitian ini dokumentasi berasal dari dokumen-dokumen atau data terkait implementasi KOTAKU yang didapat selama proses penelitian, buku catatan lapang peneliti, gambar atau foto saat turun lapang yang sekiranya mendukung data penelitian.

5. Teknik Analisa Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan model interaktif.³⁵ Yang dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Reduksi Data

³³ Sugiyono, 2015, *Metode penelitian & pengembangan Research and Development*, Bandung: Alfabeta.

³⁴ Hamidi. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*. Malang: UMM Press. Hal : 72

³⁵ Miles, Matthew B dan Huberman, A Michel, 1992. *Analisis data Kualitatif*, Jakarta: Universitas Indonesia Press

Reduksi data merupakan proses penelitian, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan lapangan.³⁶Langkah –langkah yang digunakan adalah menajamkan analisis, menggolongkan atau mengkatagorisasikan kedalam tiap permasalahan melalui uraian singkat, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasikan sehingga dapat ditarik dan di verifikasi. Data yang di reduksi antara lain seluruh data mengenai permasalahan penelitian.

Data yang di reduksi akan memberikan gambaran yang lebih spesifik dan mempermudah peneliti melakukan pengumpulan data selanjutnya serta mencari data tambahan jika di perlukan. Semakin lama peneliti berada di lapangan maka jumlah data akan semakin banyak, semakin kompleks dan rumit. Oleh karena itu, reduksi data perlu dilakukan sehingga data tidak bertumpuk agar tidak mempersulit analisis selanjutnya.

2. Display Data/ Penyajian Data

Setelah data di reduksi, langkah analisi selanjutnya adalah penyajian data. Penyajian data merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan atau pengambilan tindakan.³⁷

Penyajian data di arahkan agar data hasil reduksi terorganisasikan tersusun dalam pola hubungan sehingga makin mudah di pahami, penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian naratif, bagan, hubungan antar katagori serta diagram alur. Penyajian data dalam bentuk tersebut mempermudah peneliti dalam memahami apa yang terjadi. Pada langkah ini, peneliti berusaha menyusun data

³⁶Ibid Hal. 16

³⁷ Op.Cit.Hal 17

yang relevan sehingga informasi yang didapat dapat disimpulkan dan memiliki makna tertentu untuk menjawab masalah penelitian.

Penyajian data yang baik merupakan satu langkah paling menuju tercapainya analisis kualitatif yang valid dan handal. Dalam melakukan penyajian data tidak semata-mata mendeskripsikan secara naratif, akan tetapi disertai proses analisis yang terus menerus sampai proses penarikan kesimpulan berdasarkan temuan dan melakukan verifikasi data.

3. Menarik Kesimpulan

Tahap ini merupakan tahap penarikan kesimpulan dari semua data yang telah diperoleh sebagai hasil dari peneliti. Penarikan kesimpulan atau verifikasi adalah usaha untuk mencari atau memahami makna atau arti keteraturan, pola-pola, penjelasan, alur sebab akibat atau proporsi. Sebelum melakukan penarikan kesimpulan lebih dahulu dilakukan reduksi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan atau verifikasi dari kegiatan-kegiatan sebelumnya. Sesuai dengan pendapat Milles dan Huberman, proses analistik tidak sekali jadi, melainkan interaktif, secara bolak balik diantara kegiatan reduksi, penyajian dan penarikan kesimpulan atau verifikasi selama waktu penelitian. Setelah melakukan verifikasi maka dapat ditarik kesimpulan berdasarkan hasil penelitian yang disajikan dalam bentuk narasi. Penarikan kesimpulan merupakan tahap akhir dari kegiatan analisis data, juga merupakan tahap akhir dari pengelolaan data.